

Naturalisatie, mede

Citation for published version (APA):

de Groot, G-R. (2002). Naturalisatie, mede: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht*, (1), 23-29.

Document status and date:

Published: 14/01/2002

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

Het Hof van Justitie, uitspraak doende op de door de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage bij uitspraak van 15 juli 1999 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. Artikel 44, lid 3, van de Europa-Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds en de Republiek Polen anderzijds, gesloten en goedgekeurd namens de Gemeenschappen bij besluit 93/743/Euratom, EGKS, EG van de Raad en de Commissie van 13 december 1993, en artikel 45, lid 3, van de Europa-Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds en de Tsjechische Republiek anderzijds, gesloten en goedgekeurd namens de Gemeenschappen bij besluit 94/910/EGKS, EG, Euratom van de Raad en de Commissie van 19 december 1994, moeten aldus worden uitgelegd, dat zij binnen de respectieve werkingssferen van de twee overeenkomsten een nauwkeurig bepaald en onvoorwaardelijk beginsel stellen, dat voldoende werkbaar is om door de nationale rechter te kunnen worden toegepast en dat derhalve de rechtspositie van particulieren kan beheersen.

De rechtstreekse werking die dus aan deze bepalingen moet worden toegekend, brengt mee dat Poolse respectievelijk Tsjechische onderdanen het recht hebben er zich voor de rechterlijke instanties van de lidstaat van ontvangst op te beroepen, ook al blijven de autoriteiten van laatstgenoemde staat overeenkomstig artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst met de Republiek Polen en artikel 59, lid 1, van de associatieovereenkomst met de Tsjechische Republiek bevoegd, de nationale wettelijke regeling betreffende toelating, verblijf en vestiging op die onderdanen toe te passen.

2. Het recht van vestiging in de zin van artikel 44, lid 3, van de associatieovereenkomst met de Republiek Polen en artikel 45, lid 3, van de associatieovereenkomst met de Tsjechische Republiek, omvat als uitvloeisel van dat recht een recht op toelating en een recht van verblijf voor

Poolse respectievelijk Tsjechische onderdanen die activiteiten van industriële, commerciële en ambachtelijke aard of activiteiten van de vrije beroepen in een lidstaat wensen uit te oefenen. Uit artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst met de Republiek Polen en artikel 59, lid 1, van de associatieovereenkomst met de Tsjechische Republiek volgt evenwel, dat deze rechten van toelating en verblijf niet absoluut zijn en dat de uitoefening ervan in voorkomend geval door de regels van de lidstaat van ontvangst betreffende toelating, verblijf en vestiging van Poolse respectievelijk Tsjechische onderdanen kan worden beperkt.

3. Artikel 44, lid 3, juncto artikel 58, lid 1, van de associatieovereenkomst met de Republiek Polen en artikel 45, lid 3, juncto artikel 59, lid 1, van de associatieovereenkomst met de Tsjechische Republiek verzetten zich in beginsel niet tegen een stelsel van voorafgaande controle, dat de verlening van een inreis- en verblijfsvergunning door de ter zake van immigratie bevoegde autoriteiten afhankelijk stelt van het bewijs door de aanvrager, dat hij werkelijk voornemens is een werkzaamheid als zelfstandige te beginnen, zonder tegelijkertijd arbeid in loondienst te verrichten of een beroep op openbare middelen te doen, en dat hij van meet af aan over voldoende financiële middelen voor de uitoefening van de betrokken zelfstandige activiteit beschikt en een redelijke kans van slaagen heeft.

Materiële vereisten zoals die gesteld in hoofdstuk B 12, punt 4.2.3, van de Nederlandse Vreemdelingencirculaire, met name het vereiste dat Poolse en Tsjechische onderdanen die zich in de lidstaat van ontvangst willen vestigen, van meet af aan over voldoende middelen van bestaan beschikken, hebben juist tot doel, de bevoegde nationale autoriteiten in staat te stellen dit te verifiëren, en vormen een waarborg voor de bereiking van dat doel.

4. Artikel 44, lid 4, sub a-i, van de associatieovereenkomst met de Republiek Polen en artikel 45, lid 4, sub a-i, van de associatieovereenkomst met de Tsjechische Republiek moeten aldus worden uitgelegd, dat het in die bepalingen voorkomende begrip economische activiteiten anders dan in loondienst dezelfde betekenis en dezelfde draagwijdte heeft als het begrip werkzaamheden anders dan in loondienst in artikel 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 43 EG).

Door een zelfstandige beoefende prostitutie kan worden beschouwd als een dienstverlening tegen vergoeding en valt bijgevolg onder deze twee begrippen.

5. Artikel 44 van de associatieovereenkomst met de Republiek Polen en artikel 45 van de associatieovereenkomst met de Tsjechische Republiek moeten aldus worden uitgelegd, dat prostitutie onder de in deze bepalingen bedoelde economische activiteiten anders dan in loondienst valt, wanneer vaststaat dat zij door de dienstverrichter wordt beoefend:

– zonder enige gezagsverhouding met betrekking tot de keuze van deze activiteit, de arbeidsomstandigheden en de beloning,

– onder zijn eigen verantwoordelijkheid, en

– tegen een beloning die volledig en rechtstreeks aan hem wordt betaald.

Het staat aan de nationale rechter om in elk afzonderlijk geval aan de hand van de hem voorgelegde bewijzen na te gaan, of aan die voorwaarden is voldaan.

(...; red.)

3

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

29 augustus 2001, nr. 200100888/1

(mrs. Van Dijk, Van der Does, Zwart)

Noot prof. mr. G.R. de Groot

Naturalisatie, mede.

[Rijkswet op het Nederlanderschap art. 8, 9, 10, 11]

Verlening van het Nederlanderschap aan een minderjarig kind is blijkens de in de Handleiding bij de Rijkswet gegeven toelichting niet mogelijk, omdat het ten tijde van het besluit tot naturalisatie van zijn moeder buiten het Koninkrijk verbleef en voorts niet in het bezit was van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland. In de beslissing op bezwaar is uiteengezet dat de omstandigheid dat het kind op enig moment in de procedure in het bezit was van een machtiging tot voorlopig verblijf, niet tot een ander standpunt kan leiden. De omstandigheid dat de Kroon hierbij niet is ingegaan op een brief van de gemachtigde van

het kind aan het ministerie van Justitie, waarin wordt gesteld dat volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken opnieuw een machtiging verstrekt kan worden aan de Nederlandse ambassade in Teheran, wanneer de moeder alsnog in het bezit komt van een paspoort en de omstandigheden van zijn moeder zich niet hebben gewijzigd, leidt er, reeds omdat de eventualiteit waarop wordt bedoeld (nog) niet in verlening van de bedoelde machtiging had geresulteerd, niet toe dat er in zoverre sprake is van een ondeugdelijke motivering. Dit geldt evenzeer met betrekking tot de overweging van de rechtbank dat door de Kroon geen aandacht zou zijn besteed aan de omstandigheid dat het kind een vluchteling is en aan de omstandigheid dat de moeder naar Nederlands recht de voogdij over het kind is toegekend, daar geen van beide omstandigheden ertoe had geleid dat het kind in het bezit was van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland.

De Staatssecretaris van Justitie,

appellant,

gemachtigde: mr. A.W. van Leeuwen,

tegen

de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage z.p. Haarlem van 10 januari

2001 in het geding tussen

bezwaarde 1 en bezwaarde 2,

gemachtigde: mr. J.C.E. Hoftijzer,

en

appellant.

1. *Procesverloop*

Bij Koninklijk Besluit van 22 januari 1998, no. 98.000363, is (bezwaarde 1) (hierna: (bezwaarde 1)) het Nederlanderschap verleend, doch daarbij is het Nederlanderschap onthouden aan haar minderjarige zoon (bezwaarde 2) (hierna: (bezwaarde 2)), aan wie geen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen en Aruba was toegestaan.

Bij besluit van 1 april 1999 heeft appellant het daartegen door (bezwaarde 1) en (bezwaarde 2) gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht (niet opgenomen; red.). Bij uitspraak van 1 maart 2000, heeft de arrondissementsrechtbank te Haarlem (hierna: de rechtbank) het daartegen door (bezwaarde 1) en (bezwaarde 2) ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit van 1 april 1999 vernietigd en

gelast dat appellant het bezwaarschrift van 27 februari 1998 doorzendt aan de Kroon. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*). Bij Koninklijk Besluit van 10 mei 2000, no. 98.000363, is het tegen het bestreden besluit van 1 april 1999 door (bezwaarde 1) en (bezwaarde 2) gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 januari 2001, verzonden op 11 januari 2001, heeft de rechtbank het daartegen door (bezwaarde 1) en (bezwaarde 2) ingestelde beroep gegrond verklaard en het Koninklijk Besluit van 10 mei 2000 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 20 februari 2001, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 21 maart 2001. Deze brieven zijn aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij brief van 28 mei 2001 heeft (bezwaarde 1) van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 augustus 2001, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. A.W. van Leeuwen, advocaat te Den Haag, en (bezwaarde 1), vertegenwoordigd door mr. J.C.E. Hoftijzer, advocaat te Zaandam, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: de Rijkswet), voor zover hier van belang, deelt het minderjarige niet-Nederlandse kind van een vader of moeder aan wie het Nederlanderschap is verleend in deze verkrijging, tenzij te zijnen aanzien in het besluit een voorbehoud is gemaakt.

Uit de bij de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet gegeven toelichting op dit artikel blijkt dat een minderjarige van medenaturalisatie wordt uitgesloten, wanneer het kind buiten het Koninkrijk verblijf houdt en aan het kind geen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland is toegestaan.

2.2. De rechtbank heeft de beslissing op bezwaar van 10 mei 2000 vernietigd wegens het ontbreken van een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht. Volgens de rechtbank is in die beslissing onvoldoende ingegaan op de door (bezwaarde 1) aangevoerde omstandigheden

van het individuele geval.

2.3. Bij de beslissing op bezwaar heeft de Kroon zich op het standpunt gesteld dat verlening van het Nederlanderschap aan (bezwaarde 2) niet mogelijk is, omdat hij ten tijde van het besluit tot naturalisatie van zijn moeder (bezwaarde 1) buiten het Koninkrijk verbleef en voorts niet in het bezit was van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland. In dit verband is door de Kroon in de beslissing op bezwaar uiteengezet dat de omstandigheid dat (bezwaarde 2) op enig moment in de procedure in het bezit was van een machtiging tot voorlopig verblijf, niet tot een ander standpunt kan leiden. De omstandigheid dat de Kroon hierbij niet is ingegaan op de brief van mr. J.C.E. Hoftijzer van 9 januari 1996 aan het Ministerie van Justitie, waarin wordt gesteld dat volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken opnieuw een machtiging verstrekt kan worden aan de Nederlandse ambassade in Teheran, wanneer (bezwaarde 2) alsnog in het bezit komt van een paspoort en de omstandigheden van zijn moeder (bezwaarde 1) zich niet hebben gewijzigd, leidt er, reeds omdat de eventualiteit waarop wordt gedoeld (nog) niet in verlening van de bedoelde machtiging had geresulteerd, niet toe dat er in zoverre sprake is van een ondeugdelijke motivering. Dit geldt evenzeer met betrekking tot de overweging van de rechtbank dat door de Kroon geen aandacht zou zijn besteed aan de omstandigheid dat het kind een vluchteling is en aan de omstandigheid dat (bezwaarde 1) naar Nederlands recht de voogdij over (bezwaarde 2) is toegekend, daar geen van beide omstandigheden ertoe had geleid dat (bezwaarde 2) in het bezit was van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland.

2.4. Gelet op het vorenstaande deelt de Afdeling het oordeel van de rechtbank niet. Door de Kroon is in de beslissing op bezwaar een voldoende deugdelijke motivering gegeven voor de weigering van het Nederlanderschap aan (bezwaarde 2). Voorts is niet gebleken van zodanige bijzondere omstandigheden dat van het door de Kroon gevoerde beleid inzake het maken van een voorbehoud zou moeten worden afgeweken. De rechtbank heeft het door (bezwaarde 1) en (bezwaarde 2) ingestelde beroep ten onrechte gegrond verklaard.

2.5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak van de rechtbank dient te wor-

den vernietigd. De Afdeling zal doen hetgeen de rechtbank zou behoren te doen en het bij de rechtbank ingestelde beroep alsnog ongegrond verklaren.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Haarlem van 10 januari 2001, kenmerk 00/6454;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

(...; *red.*)

NOOT

1. Ter inleiding

De hierboven afgedrukte beslissing van de Raad van State is mijns inziens uitermate onbevredigend. Centraal staat de problematiek van de medenaturalisatie, die in de geldende tekst van de Rijkswet op het Nederlanderschap kort en bondig geregeld is in art. 11 Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna af te korten als *RWNed*): een minderjarig niet-Nederlands kind van een ouder aan wie het Nederlanderschap wordt verleend deelt in die verkrijging, tenzij het tegendeel in het naturalisatiebesluit staat. Gedurende de naturalisatieprocedure wordt de wettelijk vertegenwoordiger van het kind en het kind zelf, indien het ouder dan 12 jaren is, in de gelegenheid gesteld hun mening omtrent de medenaturalisatie kenbaar te maken. Het tweede lid van art. 11 *RWNed* bepaalt dat adoptiekinderen precies zo als kinderen worden behandeld.

In de hier te bespreken casus werd de medenaturalisatie onthouden aan de minderjarige zoon van een genaturaliseerde moeder, omdat aan hem geen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen en Aruba was toegestaan. Uit de beslissing blijkt dat deze zoon gedurende de naturalisatieprocedure kennelijk wel een machtiging tot voorlopig verblijf had, maar ten tijde van de naturalisatie van de moeder in Iran verbleef. Hij beschikte niet over een (Iraans) reisdocument, zodat hij niet naar

Nederland kon vertrekken. Dit laatste gegeven ontleen ik aan het besluit van de Staatssecretaris van Justitie waarin het bezwaar tegen niet-medenaturalisatie ongegrond werd verklaard. Relevant voor de positie van het niet-medegenaturaliseerde kind zou voorts kunnen zijn, dat naar Nederlands recht de moeder de voogdij over het kind is toegekend en dat de moeder van het kind vluchteling is. De kernvraag, die de Raad van State moest beslissen was, of de afwijzing van de medenaturalisatie voldoende deugdelijk was gemotiveerd. De Raad van State concludeert daarover uitermate kort en nogal afstandelijk en steriel in overweging 2.4, dat in de beslissing op bezwaar een voldoende deugdelijke motivering is gegeven en dat voorts niet van zodanige bijzondere omstandigheden is gebleken dat van het door de Kroon gevoerde beleid inzake het maken van een voorbehoud zou moeten worden afgeweken. Erg inzichtelijk is deze overweging niet, om het maar eufemistisch te formuleren. Dit is des te opmerkelijker gezien de aan de beslissing van de Raad van State voorafgaande beslissingen van de Rechtbank Haarlem. De rechtbank verklaarde het beroep tegen de ongegrondverklaring van het bezwaar gegrond. Vervolgens nam de Kroon opnieuw een negatieve beslissing, die opnieuw door de Rechtbank Haarlem in een zeer uitvoerig gemotiveerde beslissing werd vernietigd. Daartegen tekende de Staatssecretaris van Justitie hoger beroep bij de Raad van State aan, waarop de onderhavige beslissing volgde. Alvorens hierna kritische opmerkingen te maken over de beslissing in casu, zal allereerst de achtergrond van en de geschiedenis van de toepassing van art. 11 *RWNed* worden geschetst. Tevens is het nodig om kort in te gaan op art. 9 lid 1 sub c *RWNed* dat voorschrijft dat een naturalisatieverzoek ondermeer wordt afgewezen indien de naturalisandus woonachtig is in het land waarvan hij onderdaan is. Het is vervolgens eveneens op zijn plaats om enige aandacht te besteden aan de mogelijkheid om te naturaliseren op grond van art. 10 *RWNed*, indien aan bepaalde eisen gesteld in art. 8 en 9 *RWNed* niet is voldaan. Het is bovendien noodzakelijk in te gaan op de in art. 8 *RWNed* geformuleerde naturalisatievoorwaarde, dat geen bedenkingen mogen bestaan tegen verblijf van de naturalisandus

voor onbepaalde tijd in Nederland.

2. *Art. 11 RwNed: de medenaturalisatie*
Hoewel art. 11 RwNed ervan uitgaat, dat een minderjarig kind deelt in de naturalisatie tot Nederlander van (één van) zijn ouders, tenzij een voorbehoud is gemaakt, is dit uitgangspunt sterk geamendeerd door een circulaire van de Staatssecretaris van Justitie van 31 maart 1992. Sindsdien bevat elk naturalisatiebesluit een standaard-voorbehoud ten aanzien van alle kinderen van de genaturaliseerde, aan wie geen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland is toegestaan. Deze beleidslijn is voortgezet in de thans geldende handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlandschap.
De vraag is gesteld, of het door de vermelde circulaire geïntroduceerde in algemene woorden geformuleerde voorbehoud niet in strijd met de wet is. In art. 23 RwNed is immers bepaald, dat bij algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van de Rijkswet. Een circulaire is echter onmiskenbaar geen algemene maatregel van rijksbestuur. De Hoge Raad heeft evenwel reeds bij beschikking van 13 oktober 1995, NJ 1997, 148 beslist, dat de op bedoelde circulaire steunende uitsluitingsclausule niet in strijd met de wet is. Zie ook HR 28 februari 1997, NJ 1997, 704 (m.n. GRdG). Ook de Raad van State gaat in de onderhavige beslissing van dit gegeven uit.
Dat het op de circulaire gebaseerde standaard-voorbehoud niet in strijd is met de wet, moeten we daarom sinds 1995 zeker aannemen als het gaat om een naturalisatie van een persoon die woonachtig is in het Europese deel van ons Koninkrijk. Enige twijfel koester ik evenwel, of de geldigheid van een dergelijk voorbehoud ook mag worden aangenomen als de genaturaliseerde of diens kind woonachtig is in de Nederlandse Antillen of Aruba. De boven bedoelde circulaire is weliswaar ook naar de overzeese rijkdelen gezonden, maar deze landen hebben – voorzover ik weet – niet meegewerkt aan de totstandkoming van de circulaire. De strekking van art. 23 RwNed is het nu juist om ondermeer zeker te stellen, dat nadere regelingen ter uitvoering van de Rijkswet tot stand komen met participatie van de overzeese rijkdelen. Het artikel eist immers geen gewone AMVB maar een algemene maatregel van rijksbestuur. Deze regeling kan

worden gezien als een rechtstreeks gevolg van art. 3 lid 1 sub b van het Statuut voor het Koninkrijk, dat de regeling van het Nederlandschap kwalificeert als aangelegenheid van het Koninkrijk.

3. *Art. 9 lid 1 sub c RwNed: woonplaats in land van andere nationaliteit*
Ingevolge art. 9 lid 1 sub c RwNed wordt een naturalisatieverzoek van iemand die in het land woont waarvan hij tevens onderdaan is, afgewezen.

Tijdens de parlementaire behandeling van wetsontwerp 16 947 (R 1181) dat geleid heeft tot de Rijkswet op het Nederlandschap van 19 december 1984, Stb. 628 werd art. 9 lid 1 onder c van regeringszijde gepresenteerd als uitvloeisel van een “volkenrechtelijke regel” volgens welke staat A niet haar nationaliteit mag verlenen aan een onderdaan van staat B indien de betrokkene op het grondgebied van staat B woont. In de Tweede Kamer vatte de Staatssecretaris van Justitie deze regel kort en krachtig samen met de woorden: “Men mag niet onder elkaars duiven schieten” (zie Hand. II 1983/84, p. 4029). Het staat echter volstrekt vast dat het volkenrecht een dergelijk “jachtverbod” – om maar bij de terminologie van de staatssecretaris te blijven – helemaal niet kent. Dit heeft reeds H.U. Jessurun d'Oliveira in het NJB, 1983, p. 1307 met verwijzingen naar andere gezaghebbende schrijvers (P. Weis, A.N. Makarov, Ko Swan Sik en J.H.W. Verzijl) op overtuigende wijze aangetoond. De door hem geciteerde mening van de eminente kenner van het nationaliteitsrecht Paul Weis, *Nationality and Statelessness in international law*, London 1956 laat niets aan duidelijkheid over: “States are not prohibited by international law from naturalising persons not coming by residence under their territorial jurisdiction, i.e. persons residing outside the state territory.” Bij mijn eigen rechtsvergelijkende studies op het gebied van het nationaliteitsrecht ben ik overigens ook nooit in enige buitenlandse nationaliteitswet een met art. 9 lid 1 sub c RwNed vergelijkbaar voorschrift tegen gekomen. Ook in de volkenrechtelijke literatuur heb ik nimmer de beweerde regel van volkenrecht vermeld gevonden. Naar mijn stelligste overtuiging berust daarom het vermelde beroep op het volkenrecht op een misvatting of was het pokergedrag.

Zeer merkwaardig is in dit verband trouwens in het bijzonder dat ingevolge art. 10 RwNed uitzonderingen op art. 9 lid 1 onder c RwNed mogelijk zijn. Indien men de stelling van de regering onderschrijft, dat naturalisatie van personen die wonen in het land waarvan zij de nationaliteit bezitten door het volkenrecht verboden is, is het merkwaardig dat volgens de Rijkswet op het Nederlandschap de Kroon in overleg met de Raad van State beslissingen zou kunnen nemen die “in strijd met het volkenrecht” zouden zijn.

Het is in casu van groot belang om vast te stellen, dat de weigeringsgrond van art. 9 lid 1 sub c RwNed geen volkenrechtelijke achtergrond heeft, daar het in casu niet meegenaturaliseerde kind in Iran verblijft en – naar ik vermoed – de nationaliteit van dat land bezit. Het valt overigens op, dat art. 9 lid 1 sub c RwNed in de onderhavige procedure – tot mijn verbazing – geen enkele rol heeft gespeeld.

4. *Art. 10 RwNed: de uitzonderings-naturalisatie*

De Rijkswet op het Nederlandschap voorziet door art. 10 RwNed in de mogelijkheid dat iemand, ondanks het feit dat hij aan (sommige) naturalisatievereisten niet voldoet toch kan worden genaturaliseerd. Wel zijn de procedurevoorschriften in dat geval strenger dan bij de gewone naturalisatieprocedure van art. 7, 8 en 9 RwNed. De uitzonderingsnaturalisatie kan slechts worden verleend nadat de Raad van State omtrent het verzoek is gehoord, derhalve bij een zogenaamd “groot KB”. De toelichting op wetsontwerp 16 947 (R 1181) (p. 16) stelt dat deze mogelijkheid van uitzonderingsnaturalisatie slechts wordt gebruikt om redenen van staatsbelang of andere gewichtige Nederlandse of Antilliaanse belangen, bijvoorbeeld op het gebied van internationale en culturele betrekkingen. Daarnaast kunnen ook humanitaire redenen blijkens de memorie van toelichting (p. 20) tot een naturalisatie ex art. 10 RwNed leiden.

Via de weg van art. 10 RwNed – zo blijkt uitdrukkelijk uit de tekst van het desbetreffende artikel – is geen afwijking mogelijk van het vereiste van art. 8 lid 1 onder b RwNed (geen bedenkingen tegen verblijf in het Koninkrijk voor onbepaalde tijd), van art. 9 lid 1 onder a RwNed (ernstige vermoedens van slecht gedrag) en van art. 9 lid 1 onder b RwNed (afstandseis). In al deze bepalingen is echter de

mogelijkheid om “uitzonderingen” te maken tot op zekere hoogte reeds ingebouwd. Zo geeft in art. 9 lid 1 onder a RwNed het vage begrip “ernstige vermoedens” goede speelruimte, terwijl in art. 9 lid 1 onder b RwNed de clausulering “redelijkerwijs” hetzelfde doet. Ook bij de toepassing van art. 8 lid 1 sub b RwNed is – naar ik dadelijk hoop aan te tonen – ruime discretionaire ruimte aanwezig.

Hoewel men de indruk zou kunnen krijgen dat de weg van de uitzonderingsnaturalisatie slechts bij hoge uitzondering wordt bewaand, is zulks kennelijk niet het geval. Bij de behandeling van wetsontwerp 25 891 (dat uiteindelijk leidde tot de Rijkswet van 21 december 2000) heeft de Staatssecretaris meegedeeld, dat de hardheidsclausule van art. 10 RwNed in minder dan een half procent van de naturalisaties wordt gehanteerd (Nota naar aanleiding van het verslag, p. 20). Dit betekent, dat art. 10 RwNed kennelijk veel vaker wordt gebruikt dan werd vermoed. In 1997 werden ongeveer 48.000 personen genaturaliseerd. In iets minder dan 240 gevallen is dus klaarblijkelijk de weg van art. 10 RwNed gebruikt. Het zou overigens wenselijk zijn, dat meer bekendheid zou worden gegeven aan de gevallen, waarin via art. 10 RwNed een uitzondering op de naturalisatievoorwaarden wordt gemaakt. Dit is nodig om degenen die een naturalisatie op grond van art. 10 RwNed wensen, enig zicht te geven op de kans dat hun verzoek wordt gehonoreerd. Ook voor de casus die aanleiding gaf tot de hier besproken beslissing van de Raad van State zou zulks van belang zijn geweest. Ontbreekt voldoende publiciteit, dan is het frequente gebruik van art. 10 bedenkelijk.

5. *Art. 8 RwNed: geen bedenkingen bestaan tegen het verblijf van de verzoeker voor onbepaalde tijd*

Op grond van art. 8 lid 1 onder b RwNed mogen er geen bedenkingen bestaan tegen het verblijf van de verzoeker voor onbepaalde tijd in het Koninkrijk. In de oorspronkelijke tekst van deze bepaling stond “geen bezwaar” hetgeen per 1 januari 1994 is veranderd in “geen bedenkingen”. Daarmee werd deze bepaling aangepast aan art. 1:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Reeds tijdens de totstandkoming van de Rijkswet op het Nederlandschap van 1984 is de redactie van het onderhavige vereiste

voorwerp van discussie geweest. Volgens de in het in 1977 gepubliceerde voorontwerp voorgestelde regeling zouden voor naturalisatie slechts in aanmerking komen degenen, "aan wie krachtens de Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse bepalingen op toelating en uitzetting van vreemdelingen, is toegestaan voor onbepaalde tijd in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen te verblijven". Deze formule bracht met zich mee dat in beginsel slechts houders van een vestigingsvergunning in aanmerking zouden komen voor naturalisatie, daar het in beginsel slechts aan hen was toegestaan om voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven (vergelijk art. 10, 13, 14 van de toenmalige Vreemdelingenwet). Deze sterke koppeling van de naturalisatie aan de Vreemdelingenwet werd door diverse schrijvers bekritiseerd, hetgeen leidde tot een nieuwe redactie van het onderhavige naturalisatievereeiste (zie G.R. de Groot, *preadvies*, p. 82; H.U. Jessurun d'Oliveira, NJB, 1977, p. 593; M.J.C. Koens, NJB, 1980, p. 885; A.H.J. Swart, *Debat over preadvies van De Groot* p. 42.) Thans moet derhalve worden aangenomen dat van de aspirant-Nederlander niet wordt gevergd dat hij op grond van de vreemdelingenwetgeving voor onbepaalde tijd in Nederland mag verblijven, doch slechts dat er in zijn algemeenheid geen bedenkingen bestaan tegen zijn verblijf voor onbepaalde tijd in het Koninkrijk. Uiteraard blijkt zulks in de regel uit een vestigingsvergunning of uit een verblijfsvergunning, die niet is afgegeven voor een verblijf dat naar zijn aard tijdelijk is (dus niet een verblijfsvergunning voor bijvoorbeeld studie of een medische behandeling). Ook indien de verzoeker niet over een verblijfstitel beschikt (met name verzoekers die buiten het Koninkrijk wonen) kan er echter sprake zijn van "geen bedenkingen". In dergelijke gevallen zal de voor naturalisatie bevoegde instantie zelf moeten vaststellen of al dan niet van bedenkingen sprake is.

De eis van geen bedenkingen tegen verblijf voor onbepaalde tijd lijkt inhoudelijk veel op de door de Rijkswet van 21 december 2000 in art. 8 lid 1 nieuw geformuleerde toelatingseis, die in het kader van de in beginsel vijfjarige hoofdverblijfseis wordt gesteld. Beide vereisten komen vaak op hetzelfde neer, maar zijn niet identiek. "Toelating" wordt in art. 1

onder g omschreven als: "instemming door het bevoegd gezag met het bestendig verblijf van de vreemdeling in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba". Deze definitie kwam inhoudelijk overeen met de omschrijving van dit begrip in art. 1 lid 2 (oud) Vreemdelingenwet. Van de toelatingseis kan via art. 10 worden afgeweken, van de "geen bedenkingen"-eis niet, maar dat is niet problematisch daar die eis anders dan de toelatingseis niet strikt aan het vreemdelingenrecht is gekoppeld.

Ik ben bang, dat de Raad van State er van uit is gegaan, dat de "geen bedenkingen"-eis wel direct en strikt naar het Vreemdelingenrecht verwijst. De Raad overweegt immers dat het feit dat door de Kroon geen aandacht zou zijn besteed aan de omstandigheid dat het kind een vluchteling is en aan de omstandigheid dat de moeder naar Nederlands recht de voogdij over het kind is toegekend, niet tot de conclusie van een ondeugdelijke motivering kan leiden "daar geen van beide omstandigheden ertoe had geleid dat (het kind) in het bezit was van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland". Deze overweging is niet overtuigend indien men in het licht van de parlementaire geschiedenis aanneemt dat het kind ook zonder vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland voor naturalisatie ex art. 10 RwNed in aanmerking kwam.

Ook het ministerie van Justitie ging in de onderhavige procedure van een strikte koppeling van naturalisatievoorwaarden en vreemdelingenrecht uit. Zo las ik in de beslissing van de Staatssecretaris van Justitie van 1 april 1999 de volgende overweging (waarvan overigens tot mijn verdriet de kern werd herhaald in het KB van 10 mei 2000): "Artikel 10 RWN is een hardheidsclausule. Het artikel biedt de mogelijkheid van naturalisatie wanneer aan bepaalde voorwaarden niet is voldaan. Die voorwaarde luidt dat er sprake is van een 'bijzonder geval'. In uitzonderlijke gevallen kunnen er belangen zijn die prevaleren boven het handhaven van de wettelijke voorwaarden voor naturalisatie. Het moet dan mogelijk zijn om van die voorwaarden af te wijken. Zoals uit de wettekst blijkt kan met artikel 10 echter niet worden afgeweken van het gestelde in artikel 8, lid 1 aanhef en onder b RWN (geen bedenkingen tegen verblijf voor onbepaalde tijd). Reeds om deze reden kan

artikel 10 in dit geval niet worden toegepast. Er kan dan ook geen sprake zijn van verlening van het Nederlanderschap op grond van humanitaire overwegingen."

Uit het bovenstaande volgt dat ik grote moeite heb met de voorlaatste zin uit dit citaat, omdat het in het licht van de parlementaire geschiedenis van art. 8 lid 1 sub b RwNed mogelijk is om los van de vreemdelingenwetgeving tot "geen bedenkingen" te concluderen. Aan de mogelijke toepassing van art. 10 RwNed op grond van humanitaire overwegingen staat dan niets meer in de weg.

6. En wat nu?

Met de onderhavige beslissing van de Raad van State ben ik niet gelukkig. Voor de toekomst zie ik twee mogelijkheden:

- a. De Raad van State erkent in het spoor van de parlementaire geschiedenis, dat de "geen bedenkingen"-eis niet strikt naar het vreemdelingenrecht verwijst; of
- b. De wetgever grijpt in. Dit laatste zou kunnen gebeuren door in art. 11 RwNed nog nadere nuancerings aan te brengen of – en die weg is gemakkelijker – door in art. 10 RwNed uitdrukkelijk toe te staan dat ook kan worden genaturaliseerd met afwijking van het bepaalde in art. 8 lid 1 sub b RwNed.

Gerard-René de Groot

Hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht Universiteit Maastricht

4

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
19 september 2001, nr. 200005866/1
(mrs. Van Wagtenonk, Zwart, Offers)

Regeling Opvang Asielzoekers. Rechtsgevolgen, in stand laten van.

[ROA art. 2, 15 lid 1, 15 lid 3 sub c; Abw art. 63]

Blijkens de wetsgeschiedenis mag de rechter van de bevoegdheid om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten in beginsel alleen gebruik maken indien na de vernietiging materieel geen ander besluit mogelijk is dan het vernietigde.

Deze omstandigheid doet zich in dit geval voor. Ter zitting bij de president heeft de vreemdeling ter weerlegging van de juistheid van de aldaar door de bestuurscommissie genoemde grondslag van art. 15 lid 3 aanhef en onder c ROA, slechts betoogd dat hij geen uitgeprocedeerde asielzoeker is omdat hij door middel van een nieuwe aanvraag heropening van de procedure probeert te krijgen. In hoger beroep heeft appellant voorts volstaan met te stellen dat de hiervoor weergegeven handelwijze van de president ongeoorloofd is. Inhoudelijk heeft de vreemdeling het in de aangevallen uitspraak neergelegde oordeel dat de beëindiging van de opvang op basis van art. 15 lid 3 aanhef en onder c ROA, de rechterlijke toetsing kan doorstaan, slechts bestreden met de blote ontkenning van het zijns inziens onjuiste standpunt van de bestuurscommissie dat hij weigerachtig is zijn medewerking te verlenen aan het verkrijgen van identiteitspapieren. Dat de vreemdeling geen inzage heeft gehad in het op hem betrekking hebbende dossier van de gemeente kan voor het ontbreken van een dergelijke inhoudelijke bestrijding van de aangevallen uitspraak geen verontschuldiging vormen, nu de vreemdeling ruimschoots de gelegenheid heeft gehad tot inzage van de processtukken, waaronder het zogenoemde terugkeerdossier van de IND, zowel hangende het beroep, als het hoger beroep. Dat hij daarvan geen gebruik heeft gemaakt, komt voor rekening en risico van appellant.

A.,
appellant,
tegen
de uitspraak van de president van de arrondissementsrechtbank te Breda van 8 november 2000 in het geding tussen
appellant,
gemachtigde: mr. K. Mohasselzadeh,
en
de Bestuurscommissie Sociale Zaken van Etten-Leur,
gemachtigde: mr. Steegmans.

1. Procesverloop

Bij besluit van 12 juli 2000 heeft de Bestuurscommissie Sociale Zaken van Etten-Leur (hierna: de bestuurscommissie) de aan appellant op voet van de Regeling opvang asielzoekers (Stcrt. 1991, 251, zoals nadien meerdere keren gewijzigd; hierna ROA) toegekende verstrekkingen met ingang van 1 juli 2000 beëindigd. Bij besluit van 31 oktober 2000 heeft de be-